

## ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN EN EL PERÚ

Iván Meini<sup>1</sup>

December 23, 2014

**IDRC Project Number:** 106812-001

**IDRC Project Title:** Global Administrative Law Network. Improving Inter-Institutional Connections to Promote Inclusive Growth: Inter-Institutional Relations in Global and National Regulatory Governance. Specific Project: Coordination of Legal Responses to Political Corruption

**Countries:** Argentina, Brazil, United States

**Name of Researcher:** Ivan Meini

**Contact Information of Researcher:** Ivan.meini@pucp.pe

*This report is presented as received from project recipient(s). It has not been subjected to peer review or other review processes.*

**Resumen:** En el presente estudio se describe, sin pretensión de exhaustividad, el marco normativo, institucional y procedimental, de la lucha contra la corrupción en el Perú, desde un plano penal y administrativo. Asimismo, se reflexiona sobre la idoneidad de dicho marco anticorrupción para enfrentar casos y procesos en donde existen notorios intereses (p.e. económicos o políticos).

**Palabras clave:** Perú, Sistema anticorrupción, instituciones, mecanismos de coordinación, retos.



Iván Meini

---

<sup>1</sup> Profesor Principal de Derecho Penal. Universidad Católica del Perú.

## I. PLANTEAMIENTO

1. En el presente estudio se describe, sin pretensión de exhaustividad, el marco normativo, institucional y procedimental, de la lucha contra la corrupción en el Perú, desde un plano penal y administrativo. Asimismo, se reflexiona sobre la idoneidad de dicho marco anticorrupción para enfrentar casos y procesos en donde existen notorios intereses (p.e. económicos o políticos).

Este análisis de la situación en el Perú se acomete a partir de las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué instituciones aplican normas anticorrupción?, ¿Qué rol juega cada uno de estos actores en el presente? ¿Cómo se distribuye la experiencia de estos actores en la aplicación de las leyes anticorrupción?
2. ¿Existen conflictos competenciales entre estas instituciones?
3. ¿Existen casos de corrupción que condujeron a múltiples procesos?
4. ¿Cómo se distribuyen los costos y los beneficios de los procesos?
5. ¿A qué mecanismos de rendición de cuentas están sujetos estos actores? ¿Cómo se aplican estos mecanismos?

2. Antes de resolver las interrogantes planteadas, cabe realizar una precisión con respecto al binomio corrupción/anticorrupción al cual se hace referencia. El concepto de corrupción es amplio, pero aquí no se pretende abarcarlo ni delimitarlo. Ello obligaría a hacer una tesis completa. No es este el lugar ni es esa la finalidad del presente trabajo. Cuando se habla de “*corrupción*” en este estudio se hace referencia a la comisión de los delitos previstos en las secciones II, III y IV del Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal, que contiene los siguientes delitos cometidos por funcionarios públicos:

Concusión (Art. 382°), cobro indebido o exacción ilegal (Art. 383°), colusión simple y agravada (Art. 384°), patrocinio ilegal (Art. 385°), responsabilidad de peritos, árbitros y contadores particulares (Art. 386°), peculado doloso y culposo (Art. 387°), peculado de uso (Art. 388°), malversación (Art. 389°), retardo injustificado de pago (Art. 390), rehusamiento a entrega de bienes depositados o puestos en custodia (Art. 391°), peculado por extensión (Art. 392°), cohecho pasivo propio (Art. 393°), soborno internacional pasivo (Art. 393°-A), cohecho pasivo impropio (Art. 394°), cohecho pasivo específico (Art. 395°), corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales (Art. 396°), cohecho activo genérico (Art. 397°), cohecho activo específico (Art. 398°), cohecho activo transnacional (Art. 397°-A), negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo (Art. 399°), tráfico de influencias (Art. 400°) y enriquecimiento ilícito (Art. 401°).

Si bien la definición de corrupción que se adopta no es la más rigurosa desde el punto de vista técnico, facilita el análisis de las normas, instituciones y procedimientos de la lucha contra la corrupción en el Perú que aquí se pretende realizar.

A partir de la definición de corrupción en los términos referidos, se desprende que las *normas anticorrupción* son aquellas que buscan prevenir, identificar,

investigar, procesar y sancionar a quienes incurren en un delito de corrupción, de los mencionados en los párrafos anteriores.

3. Tomando en consideración las acotaciones hechas para la elaboración del presente estudio, se responde a la *primera interrogante* planteada, enumerando las siguientes instituciones que tienen el protagonismo en la lucha contra la corrupción.

- El Congreso de la República
- El Poder Judicial
- El Ministerio Público
- El Sistema Nacional de Control
- La Procuraduría Anticorrupción
- La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
- Los Gobiernos Regionales y Locales y
- La Policía Nacional

Aceptando la premisa, que experiencias anteriores nos muestran, que las agencias integrales (y/o únicas) anticorrupción son demasiado propensas a influencias políticas que pueden minar u obstaculizar su labor, a continuación se analizará cada de las instituciones citadas respecto de la forma en que actúan, los procedimientos que siguen y los resultados que arrojan, desde la perspectiva del diseño institucional "modular", advirtiendo cada uno de los componentes de esta propuesta en lo referido la conveniencia o no del trabajo coordinado o independiente de cada una de las instituciones que aplican legislación anticorrupción en el Perú.

## **II. INSTITUCIONES QUE APLICAN NORMAS ANTICORRUPCIÓN**

Pasemos revista brevemente al rol que juega cada una de las instituciones que aplican normas anticorrupción, y cómo se distribuye su experiencia en la aplicación de las leyes anticorrupción.

### **1. El Congreso de la República**

1. Según la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República tiene dos funciones principales: la *legislativa*, y la función *fiscalizadora* o de "control político"<sup>2</sup>, ambas de especial importancia en la lucha contra la corrupción. Se prescinde del desarrollo de la primera de esas facultades (legislativa), por exceder el objeto de nuestro estudio. Con respecto a la facultad fiscalizadora, esta función permite al Congreso iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, como puede ser la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos u otros. El deber de fiscalización recae tanto en las Comisiones del Congreso como en la labor particular de cada parlamentario. Y los resultados de dicha actividad (como característica principal del *monitoreo* en el diseño institucional modular) pueden servir como importante insumo en la actividad del Poder Judicial o, en primer término, en el ejercicio del deber de investigar de la Fiscalía de la Nación.

2. Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos

---

<sup>2</sup> Artículo 5º del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República.

estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública<sup>3</sup>. Resulta obligatorio comparecer ante las Comisiones, ante su requerimiento, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Y esto es así porque en un sistema integrado anticorrupción como el peruano, los principios jurídicos del debido proceso y las garantías en la investigación son de la misma naturaleza en cada una de las agencias que aplican normativa anticorrupción, al margen de su nivel de coordinación. Para el cumplimiento de sus fines, las Comisiones pueden acceder a cualquier información a excepción de la que afecta la intimidad personal, lo cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria. No obstante, los dictámenes de las comisiones y las conclusiones a las que arriban, no obligan a los órganos jurisdiccionales<sup>4</sup>.

La labor de las Comisiones del Congreso de la República se inserta estrictamente, dentro de las categorías del diseño institucional modular, en la definición de actos de investigación, pues a diferencia de las acciones de monitoreo, las Comisiones solo actúan en pos de averiguar la realización de conductas ilícitas por parte de funcionarios públicos.

3. El Congreso cuenta con una Comisión Ordinaria especializada en la función de control político denominada *Comisión de Fiscalización y Contraloría*<sup>5</sup>. Para efectos del control político, esta Comisión puede: citar a los Ministros de Estado y a funcionarios públicos del gobierno central, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, también puede hacerlo con los directivos de organizaciones sociales y de entidades privadas que prestan servicios públicos; solicitar opiniones o informes a la Administración Pública, a las organizaciones sociales y a las entidades privadas que prestan servicios públicos; programar visitas de trabajo a las dependencias del sector público o a las entidades privadas que prestan servicios públicos, cuando el caso lo requiera; ejercer la fiscalización sobre temas de interés nacional; y realizar investigaciones sobre algún tema en particular, ya sea a cargo del Pleno de la Comisión o a cargo de un sub-grupo de trabajo.

4. El artículo 88 del Reglamento del Congreso prevé la posibilidad de que el Pleno autorice la conformación de comisiones especiales de investigación, denominadas *Comisiones Investigadoras*, que tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas que las Comisiones Ordinarias. Estas comisiones pueden formarse para investigar cualquier asunto de interés público, "*promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables*". Deben estar constituidas por no menos de tres ni más de siete miembros. Sus facultades incluyen los siguientes apremios:

- Solicitar que el citado por la Comisión sea conducido por la fuerza pública, cuando no comparezca en el día y hora señalados o se resista a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.

---

<sup>3</sup> Artículo 34 del Reglamento del Congreso, modificado por Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, publicada el 21 julio 2006.

<sup>4</sup> Artículo 97° de la Constitución Política del Perú.

<sup>5</sup> Artículo 35°.12 del Reglamento del Congreso de la República.

- Solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.

Las solicitudes para que se practiquen estos apremios se presentan ante el Juez Penal, el mismo que, en el primer caso, debe acceder a la petición y ordenar que se ejecute el apremio requerido por el mérito de la solicitud y, en el segundo caso, debe evaluar los argumentos presentados por la Comisión de Investigación para decidir. Este es un ejemplo más de la coordinación a nivel de legalidad y legitimidad entre algunas entidades que aplican normativa anticorrupción.

A solicitud expresa de la Comisión, el Juez puede dictar orden de captura en contra del citado que no se presenta al primer llamado de la Comisión, a fin de hacer efectivo el requerimiento. Al ejecutarse la orden de captura, la Policía Nacional pone al detenido a disposición del Juez Penal de Turno e informa inmediatamente al Presidente de la Comisión Investigadora para que, bajo responsabilidad, en un plazo no mayor de 24 horas se realice la sesión donde proporcione el testimonio requerido. En todo caso se salvaguarda la intimidad y el honor de las personas, así como el secreto profesional y los demás derechos constitucionales.

Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria con arreglo a las normas que regulan la materia. Las Comisiones, al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común, tienen el derecho de solicitar al Poder Judicial el impedimento de salida del o de los investigados, por una única vez y por no más de quince días. Tratándose del secreto bancario el pedido se solicita a través de la Superintendencia de Banca y Seguros.

Cabe indicar que el literal f) del Art. 88 del Reglamento del Congreso de la República señala expresamente que la intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación. El mandato de éstas prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo. Esta situación genera que, en la práctica, puedan existir dos investigaciones paralelas sobre el mismo hecho y sobre los mismos sujetos: una que realiza el Congreso, y otra bajo la dirección del Ministerio Público. Incluso puede llegarse al extremo de que la investigación del Congreso se lleve de manera paralela al proceso penal.

5. En cuanto a la labor de fiscalización que ejercitan individualmente los Congresistas de la República, estos pueden pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Artículo 96° de la Constitución Política del Perú.

Esta función fiscalizadora se ve reforzada y asegurada con la existencia de ciertos privilegios propios del cargo, como sucede con la *inmunidad parlamentaria*, en virtud de la cual los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante<sup>7</sup>. A esto se suma que los Congresistas no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, no siendo responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, como se puede observar, la potestad investigadora con que cuentan las Comisiones del Congreso no tiene independencia respecto de una serie de instrumentos necesarios para llevar a cabo las investigaciones (levantamiento del secreto bancario o la detención, por ejemplo). Sin embargo, existen otras entidades que, sin contar con las mismas facultades (como la Superintendencia de Banca y Seguros) cooperan con las Comisiones entregando información vital. Este es un ejemplo de cómo entidades con distintas competencias pueden trabajar juntas hacia las mismas metas (cooperación).

## **2. El Poder Judicial**

1. El Poder Judicial tiene una labor trascendental en la lucha contra la corrupción ya que es el órgano encargado de determinar, ratificar, modificar o anular la sanción que, según lo dispuesto por la normativa penal y administrativa, corresponda imponer al funcionario público cuando se determina que ha cometido actos de corrupción.

2. En lo concerniente a la vía administrativa, a través de la llamada acción contencioso administrativa el Poder Judicial realiza el control jurídico de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al derecho administrativo. Esta acción se regula por Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo. Dentro de las actuaciones materia de impugnación en sede jurisdiccional se encuentran aquellos actos administrativos y demás declaraciones que pudieran interponerse contra un funcionario público en sede administrativa cuando se evidencie la comisión de un acto de corrupción. Tal es el caso, por ejemplo, de sanciones de tipo disciplinario o meramente funcional, quedando excluidas aquellas de tipo penal.

3. En lo que respecta a la vía penal, el Poder Judicial es la única instancia frente a la cual se ejerce la acción penal, no encontrándose legitimada ninguna otra institución para decidir si determinados hechos constituyen delitos contra la Administración Pública. Siendo que ya se ha indicado cuáles son los delitos contra la Administración Pública, puede advertirse que estos han venido siendo tramitados en la vía *ordinaria*<sup>8</sup>, conforme lo establece el artículo 1° de la Ley N° 26689, modificada por el artículo 3° de la Ley N° 27507, publicada el 13 de Julio de 2001<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Artículo 93° de la Constitución Política del Perú.

<sup>8</sup> El proceso Ordinario fue originalmente previsto en el Código de Procedimientos Penales de 1940, con un esquema de instrucción (a cargo de un juez), un juicio oral (a cargo de un Tribunal Correccional, de grado Superior) y una segunda instancia (Recurso de Nulidad) a cargo de la Sala Penal de la Corte Suprema. Con la creación del Ministerio Público, a partir de los años 80 se adaptó este esquema para acoger en el Proceso al Ministerio Público como titular de la acción penal. Es así

4. Para el juzgamiento de los casos de corrupción de funcionarios públicos, en el año 2001 el Poder Judicial creó los Juzgados Provinciales y las Salas Superiores Especializadas en delitos contra la Administración Pública. El origen de esta especialidad fue la de atender un caso de especial trascendencia en ese momento, como lo fue el caso de Vladimiro Montesinos Torres<sup>10</sup>. Esta inicial necesidad coyuntural pronto evolucionó hacia un Sistema Judicial Anticorrupción, que se fue consolidando a través de los años con la creación de Juzgados Penales Especiales Anticorrupción y sus respectivas Salas Superiores, así como con la determinación de competencias atemporales e impersonales orientadas a responder al fenómeno de la corrupción sin focalizarlo en un momento determinado o en una persona en particular<sup>11</sup>.

5. De otro lado, el 29 de julio del 2004 se promulgó el Decreto Legislativo N° 957, "Nuevo Código Procesal Penal" que instaura un modelo acusatorio mixto, en reemplazo del Código de Procedimientos Penales, que prevé un modelo procesal penal inquisitivo, vigente desde 1940. Para ello se dispuso la implementación progresiva del Nuevo Código, conforme al Plan de Implementación aprobado por Decreto Supremo N° 013-2005-JUS y el calendario instituido mediante Decreto Supremo N° 007-2006-JUS del 04 de marzo de 2006 modificado por Decreto Supremo N° 004-2011-JUS del 31 mayo de 2011. En tal sentido, siendo que aún no termina el proceso de implementación del Nuevo Código Procesal Penal, los procesos por delitos de corrupción tuvieron, hasta septiembre de 2010, diversas normas que regulaban su tramitación: en los Distritos Judiciales en los que entró en vigencia el Código Procesal Penal se comenzaron a juzgar tales ilícitos con esta novísima norma, mientras que en los Distritos Judiciales en los que la implementación del nuevo modelo procesal todavía no ocurría, por la complejidad que el proceso de implementación acarrea, se continuó aplicando el Código de Procedimientos Penales.

---

que los procesos de menor gravedad se tramitaron mediante el denominado "proceso sumario" en el que se encargaba al juez penal la sentencia. En el caso de **delitos de mayor gravedad**, su juzgamiento se mantuvo con el esquema original del proceso previsto en el Código de Procedimientos Penales.

<sup>9</sup> "Artículo 1.- Se tramitarán en la vía ordinaria los siguientes delitos previstos en el Código Penal:

(...) f) En los delitos contra la administración pública:

- Los de concusión, tipificados en la Sección II.

- Los de peculado, señalados en la Sección III.

- Los de corrupción de funcionarios previstos en la Sección IV. (...)"

<sup>10</sup> Resolución Administrativa N° 024-2001-CT-PJ, publicada en El Peruano el 01 de Febrero de 2001, que dispone el conocimiento de los Juzgados Anticorrupción sobre procesos seguidos contra Vladimiro Montesinos y otros funcionarios y personas por presuntos delitos de corrupción.

<sup>11</sup> Esta consolidación puede verse a través de las siguientes resoluciones: Resolución Administrativa N° 073-2001-P-CSJL/PJ, Resolución Administrativa N° 111-2003-CE-PJ, que establece normas a observar por los jueces anticorrupción en la tramitación de causas y en su desempeño funcional (motivación, celeridad, concentración, etcétera), Resolución Administrativa N° 154-2004-CE-PJ, que amplía la competencia de jueces anticorrupción para que conozcan denuncias por delitos graves contra la administración pública y otros conexos, sin limitación temporal. Particularmente en cuanto a la creación de Salas Superiores: Resolución Administrativa N° 0088-2001-P-CSJL/PJ, que crea y conforma la Sala Superior Anticorrupción, Resolución Administrativa N° 129-2003-CE-PJ, que crea una nueva Sala Superior Anticorrupción y denomina a las Salas existentes "A" y "B", Resolución Administrativa N° 024-2004-CE-PJ, que crea la Sala Superior Anticorrupción "C", Resolución Administrativa N° 041-2005-CE-PJ, que crea tres nuevas Salas Superiores Anticorrupción y modifica la denominación de las Salas existentes a: 1ra, 2da, 3ra, 4ta, 5ta y 6ta Salas.

6. No obstante, el 17 de septiembre de 2010 se publicó la Ley N° 29574 que dispuso la entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal para el juzgamiento a nivel nacional de los delitos contra la Administración Pública. Antes de esta fecha, en Lima existían cuatro (04) Juzgados Penales Especiales Anticorrupción y cinco (05) Salas Penales Especiales Anticorrupción. Sin embargo, con la dación de la referida Ley, se tuvo que implementar Juzgados y Salas Liquidadoras, en atención a los procesos que continuarían siendo vistos con el Código de Procedimientos Penales y Juzgados de Investigación Preparatoria, en atención a los nuevos requerimientos que traía consigo el Nuevo Código Procesal Penal<sup>12</sup>.

En la actualidad, el sistema anticorrupción del Poder Judicial cuenta con Salas Penales Nacionales y Juzgado Penales Nacionales<sup>13</sup>, cuya competencia fue delimitada recientemente por la Resolución Administrativa N° 136-2012-CE-PJ, del 09 de Julio de 2012, en atención a los delitos contra la Administración Pública, siempre y cuando generen repercusión nacional, el proceso sea complejo y se haga referencia a los siguientes delitos: colusión agravada (art. 384°, 2do párrafo), peculado doloso (art. 387°, 2do y 3er párrafo), cohecho pasivo propio (art. 393°), soborno internacional pasivo (art. 393°-A), cohecho pasivo impropio (art. 394°, 2do párrafo), cohecho pasivo específico (art. 395°), cohecho activo transnacional (art. 397°-A), cohecho activo específico (art. 398, 1er y 3er párrafo), negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo (art. 399°), tráfico de influencias (art. 400°), enriquecimiento ilícito (art. 401°).

Asimismo, en la mencionada Resolución Administrativa se establecieron los alcances de los vocablos: "delito grave", "delito de repercusión nacional", "proceso complejo" y "organización delictiva", en los siguientes términos:

- Delito grave: es aquel que tiene conminada en la ley una pena privativa de libertad no menor de cinco (05) años y atenta contra bienes jurídicos de notoria importancia o denote fundada trascendencia social.
- Delito de repercusión nacional: es aquel que, atendiendo a las características de la acción o de sus efectos, e independientemente del lugar en que se comete, genera un daño o puesta en peligro determinante a los bienes jurídicos de especial importancia objeto de tutela penal o a los recursos y bienes del Estado, que en ambos casos, comprometen el interés de la colectividad en su conjunto o superan el ámbito de un Distrito Judicial o causen grave alarma social.
- Proceso complejo: Se considera proceso complejo cualquiera de los siguientes supuestos:
  - a) Requiera la actuación de una cantidad significativa de actos de investigación;
  - b) Comprenda la investigación de numerosos delitos;

---

<sup>12</sup> De conformidad con el artículo 342° del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N° 957.

<sup>13</sup> De conformidad con el artículo Primero de la Resolución Administrativa N° 150-2012-CE-PJ, publicada el 04 de Agosto de 2012, se modifica la denominación de los Juzgados Penales Supraprovinciales que integran la Sala Penal Nacional, por Juzgados Penales Nacionales.



- c) Involucra una cantidad importante de imputados o agraviados;
  - d) Investiga delitos perpetrados por imputados integrantes o colaboradores de bandas u organizaciones delictivas;
  - e) Demanda la realización de pericias que comportan la revisión de una nutrida documentación o de complicados análisis técnicos;
  - f) Necesita realizar gestiones de carácter procesal fuera del país; o,
  - g) Deba revisar la gestión de personas jurídicas o entidades del Estado<sup>14</sup>.
- Organización delictiva: Se considerará por tal a todo grupo estructurado y permanente, jerarquizado o colegiado o desconcentrado, o en red criminal nacional o internacional, de tres o más personas, que actúen concertadamente con el propósito de cometer delitos graves.

La Sala Penal Nacional o los Juzgados Penales nacionales responden a la necesidad de coordinación en el juzgamiento respecto de tribunales con expertos en la materia, así como al objetivo de hacer previsible y uniforme la tendencia en los fallos de los magistrados, y en específicos, respecto de delitos de corrupción.

Cabe señalar que en un sistema anticorrupción integral como el peruano sería ideal que la información del Poder Judicial, respecto de las sanciones impuestas o los sobreseimientos aplicados, fluya entre las demás instituciones que aplican normativa anticorrupción, como mecanismo de coordinación eficiente.

De otro lado, de entre las sanciones que puede imponer el Poder Judicial (y en este caso específico, también el Congreso de la República) se encuentra la inhabilitación para continuar con la función pública actual o para postular a algún cargo público en el futuro. La medida de la inhabilitación puede aplicarse junto con la pena privativa de libertad y la reparación civil derivada del delito.

7. Una de las entidades estrechamente ligada a la labor del Poder Judicial, y respecto de la aplicación de normativa anticorrupción, es la Oficina Nacional de Control de la Magistratura. La OCMA se rige mediante Resolución Administrativa N° 229-2012-CE-PJ, del 12 de noviembre de 2012, en la que se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones. Se trata de un órgano disciplinario del Poder Judicial, goza de autonomía funcional, tiene competencia nacional y desarrolla actividades de control preventivo, concurrente y posterior; respecto de todos los magistrados del Poder Judicial con excepción de los vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República. Asimismo, su actividad contralora comprende a todos los auxiliares jurisdiccionales de éste poder del Estado. A nivel administrativa la OCMA cuenta no solo atribuciones de control e investigación, sino que puede incluso ejecutar sanciones, tales como la amonestación, multa, suspensión o destitución del cargo.

---

<sup>14</sup> Con la dación de la referida ley se concretó la modificación estructural del Poder Judicial, siendo que con fecha 14 de diciembre del 2010, se publicó la Resolución Administrativa N° 390-2010-CE-PJ, mediante la cual se crean y convierten Juzgados y Salas para el Distrito Judicial de Lima, en atención a los nuevos requerimientos.

### 3. El Ministerio Público

1. En el Perú, el Ministerio Público data de la Constitución de 1979<sup>15</sup>. No obstante, luego del cambio Constitucional de 1993, las funciones que corresponden a dicha entidad se encuentran recogidas en el artículo 159° de la Norma Fundamental, siendo de especial consideración dentro de la lucha contra la corrupción aquella referida a la conducción de la investigación del delito desde su inicio. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

En lo que respecta a la aplicación de normas anticorrupción, el Ministerio Público respondió inicialmente a esta necesidad con la implementación de dos clases de dependencias: las Fiscalías Especializadas en Control Gubernamental y las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción de Funcionarios, las mismas que a la fecha han sido desarticuladas en los términos en que fueron inicialmente concebidas.

#### 3.1. Fiscalías Especializadas en Control Gubernamental

2. En el año 2002 se crearon las Fiscalías Especializadas en Control Gubernamental, como una de las entidades que funcionarían de manera *ad hoc* para coadyuvar al mejor cumplimiento del control gubernamental<sup>16</sup> realizado por el Sistema Nacional de Control. Su funcionamiento se dio hasta el 2008, fecha en la cual, por Resolución de Junta de Fiscales Supremos N° 030-2008-MP-FN-JFS de fecha 07 de febrero de 2008, se crearon con carácter permanente la Primera y Segunda Fiscalía Provincial Ad Hoc a la Contraloría General de la República, las cuales por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 399-2008-FN, del 27 de marzo de 2008, obtuvieron competencia a nivel nacional y con sede en la ciudad de Lima, recibiendo la denominación final de "Fiscalías Provinciales Especializadas en Control Gubernamental" de la mano con la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1531-2008-MP-FN, del 07 de Noviembre de 2008.

3. A través de la Directiva N° 003-2008-MP-FN, Disposiciones referidas a la función de las Fiscalías Provinciales Especializadas en Control Gubernamental del 7 de

---

<sup>15</sup> El artículo 250° de la Constitución de 1979, señalaba:

"1.- Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos, tutelados por la ley.

2.- Velar por la independencia de los órganos judiciales y por la recta administración de justicia.

3.- Representar en juicio a la sociedad.

4.- Actuar como defensor del pueblo ante la administración pública.

5.- Vigilar e intervenir en la investigación del delito desde la etapa policial, y promover la acción penal de oficio o a petición de parte.

6.- Emitir dictamen previo a todas las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia, en los casos que la ley contempla y

7.- Las demás atribuciones que les señalan la Constitución y las leyes."

<sup>16</sup> Es así que la Sexta Disposición Final de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, del 23 de Julio de 2002 señala: "La Policía Nacional asignará personal a fin de conformar la Policía Adscrita a la Contraloría General y el Ministerio Público asignará una Fiscalía Provincial Ad Hoc, para que en forma conjunta participen coadyuvando al mejor cumplimiento del control gubernamental. Asimismo, cualquier entidad sujeta a control por el Sistema deberá prestar la ayuda requerida por la Contraloría General, bajo responsabilidad del Titular."

Noviembre de 2008, se precisó la competencia material de estas dependencias, la cual consistía en participar en las Acciones Rápidas y Acciones de Control que realice la Contraloría General de la República a nivel nacional, siempre que se advierta la presunta comisión de algún ilícito penal, así como en las incidencias que les fueran comunicadas durante la ejecución de una acción de control o que impidan su normal desarrollo. Si como consecuencia de las acciones de la Contraloría se advertía la presunta comisión de delitos de corrupción de funcionarios, se daba cuenta o derivaban los actuados a la fiscalía correspondiente.

En las Acciones Rápidas, las Fiscalías Especializadas en Control Gubernamental de turno participaban siempre que las circunstancias lo ameriten y previa evaluación del Fiscal competente. Por su parte, en las Acciones de Control, las Fiscalías Especializadas en Control Gubernamental conocían las denuncias respaldadas en Informes Especiales resultantes de acciones de control que daban cuenta de la comisión de delito, siempre que no correspondían a otras fiscalías especializadas.

Durante el periodo en que entró en vigencia el Nuevo Código Procesal Penal, esta fiscalía se encargó de realizar las coordinaciones con el Fiscal de la zona a fin de orientar y concertar la estrategia y forma de actuación de su dependencia a fin de agilizar y facilitar la participación fiscal; propendiendo a que se formule Acusación Directa. Asimismo, si la condición o investidura de un funcionario (establecida por la Constitución y/o la Ley) determinaba la incompetencia de la Fiscalía Especializada en Control Gubernamental, esta institución se encargaba de velar por la inmediata remisión al órgano fiscal competente para su debida tramitación.

4. En definitiva, la labor de las Fiscalías Especializadas en Control Gubernamental estuvo dirigida a agilizar la tramitación de las denuncias penales provenientes de hechos considerados como indicios de comisión de delito de corrupción por parte del Sistema Nacional de Control.

### **3.2. Fiscalías Especializadas en delitos de corrupción de funcionarios**

5. Las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios de Lima fueron creadas el 10 de noviembre del año 2000 mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 020-2000-MP-FN. Al igual que en el Poder Judicial, inicialmente las labores de las Fiscalías Anticorrupción estuvieron dirigidas a investigar específicamente los delitos cometidos por los ex funcionarios Vladimiro Montesinos<sup>17</sup> y Alberto Fujimori<sup>18</sup>, para lo cual se crearon tres (03) Fiscalías Provinciales Especializadas en delitos de corrupción de funcionarios y un (01) Fiscal Superior Coordinador

---

<sup>17</sup> Al respecto, se tienen las siguientes resoluciones: 1) Resolución de la Fiscalía N° 020-2000-MP-FN, que dispone que las Fiscalías Provinciales Anticorrupción investiguen delitos de corrupción cometidos por ex funcionario Vladimiro Montesinos (El Peruano, 15 de Noviembre de 2000); 2) Resolución de la Fiscalía N° 053-2000-MP-FN, que amplía facultades de los fiscales provinciales anticorrupción para investigar a terceras personas que resulten involucradas en delitos de corrupción relacionados a Vladimiro Montesinos (El Peruano, 01 de Diciembre de 2000)

<sup>18</sup> En tal sentido, se tienen la resolución de la Fiscalía N° 988-2002-MP-FN, que amplía facultades otorgadas a las Fiscalías Provinciales Anticorrupción para seguir investigaciones a ex altos funcionarios que se encuentren vinculados al ex presidente Alberto Fujimori (El Peruano, 14 de Junio de 2002).

Anticorrupción<sup>19</sup>. Es a partir de los años 2004 y 2005 que las labores de estas Fiscalías Especializadas se consolidaron hasta llegar a tener competencia a nivel nacional y sobre aquellos delitos graves de corrupción que se perpetren por una pluralidad de agentes, sin limitación temporal de funcionamiento<sup>20</sup>.

6. En términos generales, conforme lo establece la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 798-2010-MP-FN de 3 de mayo de 2010, estas fiscalías conocieron de manera exclusiva las investigaciones seguidas por los delitos comprendidos en las secciones II (concusión), III (peculado) y IV (corrupción de funcionarios) del Capítulo II, Título XVIII de la Parte Especial del Código Penal, así como por los demás delitos conexos, incluso si tuvieran prevista una pena superior, en el caso de que estos sean cometidos por una pluralidad de personas y siempre que el órgano público afectado o al que pertenece el imputado tenga carácter nacional.<sup>21</sup> Además su competencia les permitía conocer casos trascendentes o complejos que requieran de una investigación especializada, previa determinación del Fiscal Superior Coordinador.

7. A efectos de dotar de mayor eficacia la labor de persecución penal que realiza el Ministerio Público dentro del país, y atendiendo a la entrada en vigencia del Nuevo Código Procesal Penal en el Distrito Judicial de Lima para los delitos cometidos por funcionarios públicos<sup>22</sup>, actualmente se ha optado por reformular la organización de las dos fiscalías antes mencionadas, unificando sus funciones en una sola: la correspondiente a las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios<sup>23</sup>.

8. Además, el Ministerio Público ha tomado una serie de medidas administrativas adicionales orientadas a lograr una eficaz lucha contra la corrupción de funcionarios, especialmente en aquellos delitos que revistan gravedad, complejidad y que tengan repercusión nacional, en los cuales es necesario adoptar

---

<sup>19</sup> Resolución de la Fiscalía N°025-2001-MP-FN, que designa a Fiscal Superior Coordinador Anticorrupción (El Peruano, 10 de Enero de 2001)

<sup>20</sup> Dicho proceso de consolidación se puede apreciar en las siguientes resoluciones: 1) Resolución de la Fiscalía N° 182-2004-MP-FN, que amplía facultades de las Fiscalías Provinciales Anticorrupción para graves delitos contra la administración pública y otros conexos, sin limitación temporal (El Peruano, 28 de Enero de 2004); 2) Resolución de la Fiscalía N° 206-2004-MP-FN, que precisa que las Fiscalías Provinciales Anticorrupción se avocarán también al conocimiento de las denuncias presentadas a partir de la fecha (El Peruano, 30 de Enero de 2004); 3) Resolución de la Fiscalía N° 309-2004-MP-FN, que precisa que Fiscalías Provinciales Anticorrupción deben ceñirse a recibir denuncias según lo indicado en las normas de competencia de enero del 2004 (El Peruano, 14 de Febrero de 2004); 4) Resolución de la Fiscalía N° 1065-2004-MP-FN, que precisa que las Fiscalías Provinciales Anticorrupción tienen competencia a nivel nacional (El Peruano, 03 de Agosto de 2004); 5) Resolución de la Fiscalía N° 774-2005-MP-FN, que amplía las facultades de las Fiscalías Provinciales Anticorrupción también para aquellos delitos de corrupción graves, que se perpetren por una pluralidad de personas y siempre que el órgano afectado tenga carácter nacional, sin limitación temporal (El Peruano, 12 de Abril de 2005).

<sup>21</sup> FISCALÍA DE LA NACIÓN, Boletín del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, Año 1, N°05, Mayo 2010, p. 2.

<sup>22</sup> Artículo 2° de la Ley 29648, de fecha 31 de diciembre del 2010, que modificó el numeral 4 de la primera disposición complementaria y final del Código Procesal Penal, estableciendo que el día 15 de enero de 2011, entrará en vigencia el citado código, solo para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el Distrito Judicial de Lima.

<sup>23</sup> Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 001-2011-MP-FN-JFS, del 12 de Enero de 2011 y la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 031-2011-MP-FN, del 12 de Enero de 2011. Ambas resoluciones fueron publicadas en el Diario El Peruano al día siguiente de su promulgación.

medidas adicionales a las ya previstas, dada la especialidad que su tratamiento, investigación y sanción conlleva. Para lo cual, siguiendo los alcances ya delimitados por la Resolución Administrativa N° 136-2012-CE-P en lo concerniente al Poder Judicial, a través de la Resolución de la Fiscalía de la Nación N°1833-2012-MP-FN del 18 de Julio de 2012, también se optó por delimitar los conceptos de “delito grave”, “proceso complejo”, “delito de repercusión nacional” y “organización delictiva”. Asimismo, en atención a esta delimitación de conceptos y a la complejidad percibida, se crearon las siguientes dependencias:

- Fiscalía Superior Coordinadora en Delitos de Corrupción de Funcionarios: La Directiva N° 004-2012-MP-FN, que se encarga de planificar, organizar, dirigir y supervisar las actividades de las Fiscalías Especializadas, organizar equipos de trabajo, proponer a la Fiscalía de la Nación, los lineamientos de política y estrategias institucionales de lucha contra la corrupción, incluyendo el desarrollo de acciones que garanticen la adecuada coordinación y articulación con otras entidades estatales, así como la prevención del delito de corrupción de funcionarios, elaborar criterios de actuación de los Fiscales de las Fiscalías Especializadas, entre otras.
- Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios: la Directiva N° 004-2012-MP-FN, establece, entre otras funciones, que esta fiscalía debe coadyuvar al Fiscal Superior Nacional Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios, en su labor de proponer a la Fiscalía de la Nación los lineamientos de política y estrategias institucionales de lucha contra la corrupción, incluyendo el desarrollo de acciones que garanticen la adecuada coordinación y articulación con otras entidades estatales, así como la prevención del delito de corrupción de funcionarios.
- Fiscalía Superior Nacional: La Resolución N° 1833-2012-MP-FN, del 18 de julio de 2012 señala que la Fiscalía Superior Nacional Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios cumple las funciones de Fiscalía Superior Coordinadora de las Fiscalías Supraprovinciales Corporativas Especializadas en delitos de Corrupción de Funcionarios.
- Fiscal Superior Coordinador Regional en Delitos de Corrupción de Funcionarios: mediante Resolución de la Junta de Fiscales Supremos N° 060-2010-MP-FN-JFS del 13 de Julio de 2010 se crearon las Fiscalías Superiores Regionales en Delitos de Corrupción de Funcionarios, a fin de coordinar con las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Anticorrupción, en el ámbito geográfico de su competencia: Oficinas Regionales de Control, Departamentos Desconcentrados contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú, Procuraduría Anticorrupción, con la finalidad de coadyuvar a un mejor funcionamiento del sistema anticorrupción.

Estas fiscalías también coordinan con los Presidentes de las Juntas de Fiscales Superiores de los distritos judiciales bajo su competencia, para potenciar o mejorar el funcionamiento de las Fiscalías Provinciales Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios y supervisar el funcionamiento y fijar las metas de las Fiscalías Provinciales Especializadas

en Delitos de Corrupción de Funcionarios, en el ámbito de su competencia geográfica.

Del mismo modo, el Fiscal Coordinador Regional propone la designación provisional, de Fiscales Provinciales y/o Adjuntos Especializados en Delitos de Corrupción de Funcionarios, establece criterios de actuación que resulten necesarios para lograr una eficaz y eficiente labor en la función fiscal, elabora estadísticas, coordina y dispone el desplazamiento de los peritos del Ministerio Público, resuelve las quejas de derecho y tiene a su cargo labores académicas de formación fiscal, entre otras.

9. De lo expuesto se puede concluir que la actual labor de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios tiende no solo hacia la especialización de sus funciones, sino a la coordinación entre las demás dependencias que la conforman, buscando tener y seguir una misma línea de acción tanto a nivel de la persecución de delitos como de los resultados a lograr como institución en conjunto. La concentración de competencias evita, además, la duplicidad de esfuerzos, objetivo que, tomando como prototipo la experiencia brasilera, puede verse repotenciado con un adecuado mecanismo de cooperación, relacionado principalmente con la posibilidad interinstitucional en el Ministerio Público de compartir los resultados de las investigaciones.

#### **4. Sistema Nacional de Control**

1. Bajo el sustento constitucional del art. 48, la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, publicada en el Diario El Peruano el 23 de julio de 2002, regula los alcances del Control Gubernamental, señalando que éste consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, para su mejoramiento a través de la adopción de las acciones preventivas y correctivas pertinentes<sup>24</sup>. Dicho de otro modo, en el marco del diseño institucional modular, la Contraloría General de la República es el órgano de control por excelencia.

2. El Sistema Nacional de Control está conformado por la Contraloría General de la República, todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades de carácter sectorial, regional, institucional u otras que se regulen por cualquier otro ordenamiento organizacional<sup>25</sup>; y las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas, durante un período determinado, para realizar servicios de auditoría en las entidades<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Artículo 6° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, del 23 de Julio de 2002.

<sup>25</sup> Se hace mención a estas entidades de manera expresa en el artículo 3° de la Ley N° 27785.

<sup>26</sup> Estos servicios de auditoría externa, pueden ser: económica, financiera, de sistemas informáticos, de medio ambiente y otros

3. Dentro del Sistema Nacional de Control, la labor de la Contraloría General de la República es estratégica, ya que es el ente rector del sistema. Sus atribuciones incluyen, entre otras:

- El acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual. Puede citar y tomar declaraciones a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos materia de verificación durante una acción de control, bajo los apremios legales señalados para los testigos;
- Disponer que se realicen las acciones de control que, a su juicio, sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades y supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquier de los órgano del Sistema;
- Disponer y supervisar el ejercicio de las acciones legales pertinentes cuando una acción de control detecte un daño económico o presunción de ilícito penal.

4. En el ámbito de la transparencia de las contrataciones públicas, la Contraloría general de la República juega un rol importantísimo ya sea directamente, o a través de los Órganos de Control Institucional (OCI) instalados en cada entidad del sector público nacional, ya que ejercen el control previo, simultaneo y posterior de las contrataciones públicas actuando sus funcionarios como veedores en los distintos procesos de selección. Asimismo, la Contraloría General de la República otorga la autorización previa a la ejecución y al pago de los presupuestos adicionales de obra pública, y de las mayores prestaciones de supervisión en los casos distintos a los adicionales de obra, cuyos montos excedan a los previstos en la normativa de contrataciones y adquisiciones del Estado y controla de manera inmediata y posterior los procedimientos de exoneración de proceso de selección aprobados por las entidades.

5. La Contraloría General de la República también es competente para recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con las funciones de la administración pública, otorgándoles el trámite correspondiente sea en el ámbito interno, o derivándolas ante la autoridad competente; estando la identidad de los denunciantes y el contenido de la denuncia protegidos por el principio de reserva. Surge así el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD).

En este contexto, la normativa que regula tales competencias es la Ley N° 29542 - Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y colaboración eficaz en el ámbito penal (del 22 de Junio de 2010), el Decreto Supremo N° 038-2011-PCM - Reglamento de la Ley N° 29542 (del 22 de Abril de 2011), y la Directiva N° 006-2011-CG/GSND – Sistema Nacional de Atención de Denuncias (del 20 de Julio de 2011).

El objeto de la Ley N° 29542 es proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano, que denuncie en forma sustentada la

realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente (artículo 1º). Asimismo, es importante recurrir a lo señalado en el Numeral 5.3. (Materia y Requisitos de la Denuncia) de la Directiva N° 006-2011-CG/GSND “Sistema Nacional de Atención de Denuncias”, que define a la denuncia como “el ejercicio del derecho ciudadano, mediante el cual se formaliza la comunicación de presuntos hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública, que contravengan las disposiciones legales vigentes y afecten o pongan en peligro la función o el servicio público”.

De estas dos normas, se tiene, en primer lugar, que las denuncias deben ser hechas en forma sustentada, y, en segundo lugar, que deben referirse a hechos arbitrarios o ilegales que contravengan las disposiciones legales vigentes y afecten o pongan en peligro la función o el servicio público. El artículo N° 2 (Definiciones) del Reglamento de la Ley N° 29542 entiende como hecho arbitrario el que se configura cuando un servidor o funcionario público, de manera consciente y voluntaria, realiza u omite actos, sin la existencia de justificación objetiva y razonable; y como hecho ilegal, aquel que se configura cuando por acción u omisión, el servidor o funcionario público contraviene la normativa vigente.

Por otro lado, conforme al artículo 4º (Competencia) de la Ley N° 29542, y al artículo N° 10 (Medidas de Protección y Beneficios) del Reglamento de la Ley N° 29542, la Contraloría General de la República es la autoridad competente a nivel nacional para recibir y evaluar las denuncias que se encuentren dentro de su ámbito de competencia, dándoles el trámite respectivo.

6. Como se anotó en líneas precedentes, La acción de control es la herramienta esencial del Sistema, por la cual el personal técnico de sus órganos conformantes, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, efectúa la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales.

El resultado de las acciones de control efectuadas por los órganos del Sistema Nacional de Control son los Informes de Auditoría, los mismos que deben ser emitidos con el debido sustento técnico y legal, y deben formularse para el mejoramiento de la gestión de la entidad, incluyendo el señalamiento de responsabilidades que, en su caso, se hubieran identificado. La Contraloría General puede disponer de oficio su reformulación, cuando su elaboración no se haya sujetado a la normativa de control, dando las instrucciones precisas para superar las deficiencias, sin perjuicio de la adopción de las medidas correctivas que correspondan.

Las acciones de control que efectúen los órganos del Sistema otorgan al personal comprendido en ellas la oportunidad de conocer y hacer sus comentarios y aclaraciones sobre los hallazgos en que se estuvieran incursos, salvo en los casos justificados señalados en las normas reglamentarias. Cuando en el informe respectivo se identifiquen responsabilidades, sean éstas de naturaleza administrativa funcional, civil o penal, las autoridades institucionales y aquellas competentes de acuerdo a Ley, adoptarán inmediatamente las acciones para el deslinde de la responsabilidad administrativa funcional y aplicación de la respectiva sanción, e iniciarán, ante el



fuero respectivo, aquellas de orden legal que consecuentemente correspondan a la responsabilidad señalada. Las sanciones se imponen por el Titular de la entidad y, respecto de éste en su caso, por el organismo o sector jerárquico superior o el llamado por ley.

7. Asimismo, mediante Resolución de Contraloría N° 131-2004-CG se aprobó la Directiva N° 011-2004-CG/GDPC, que determina el "Procedimiento para la ejecución de Acciones Rápidas" a fin de propiciar el ejercicio de un control oportuno y ágil sobre actos u operaciones específicas en las entidades, que aparezcan la presunta comisión de delito y/o irregularidades que afecten en forma grave o evidente el interés del Estado, y optimizar la capacidad de atención y respuesta institucional en el cumplimiento de sus funciones de control gubernamental y de lucha contra la corrupción administrativa.

## **5. Procuraduría Pública Anticorrupción**

1. Las competencias del Procurador Público Especializado en Delitos de Corrupción están precisadas en el artículo 46° del Decreto Supremo N° 017-2008-JUS, Reglamento del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, el cual delimita su ámbito de intervención a toda investigación preliminar, preparatoria y proceso judicial relacionados con la comisión de los ilícitos penales contemplados en las secciones II, III y IV del Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal, como consecuencia de una denuncia de parte, el conocimiento de una noticia criminal o por la intervención del Ministerio Público.

Cuando como producto de una acción de control se identifiquen indicios razonables de la comisión de los delitos señalados en el párrafo anterior, se procede de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República, tal como ya se ha dejado anotado. En el marco de los elementos del diseño institucional modular, la Procuraduría Pública cumple la función de investigación, pero también de imputación de responsabilidad penal (acusador).

2. El Procurador Público Especializado en delitos de Corrupción, cuenta con Procuradores Públicos Adjuntos quienes desarrollan sus actividades a nivel nacional. Los Procuradores Públicos Especializados en delitos de corrupción deben atender, prioritariamente, las denuncias de funcionarios o servidores públicos, ciudadanos particulares y medios de comunicación, relacionadas a los delitos antes referidos, evaluando su sustento y fundamentación y canalizándolas ante el Ministerio Público, de considerarlas pertinentes.

En los casos de las denuncias de funcionarios o servidores públicos y ciudadanos particulares, el Procurador Público Especializado en delitos de corrupción está obligado a proteger la identidad de los denunciantes mediante la asignación de códigos de identificación que debe mantener en reserva bajo responsabilidad.

3. De acuerdo a su organigrama, la Procuraduría Anticorrupción cuenta con dos unidades de apoyo: La Unidad de Análisis de Información (Observatorio Anticorrupción) y la Unidad de Análisis Financiero y Pericial:

### **5.1. Unidad de Análisis de Información (Observatorio Anticorrupción)**

4. El Observatorio Anticorrupción está conformado por un grupo multidisciplinario de profesionales. Tiene tres tareas: i) sistematizar la información existente y salir al campo para detectar la concentración y distribución de la corrupción; ii) construir indicadores que permitan valorar los casos de acuerdo a su importancia para definir estrategias de afrontamiento; y, iii) desarrollar políticas públicas de prevención a partir de la información analizada (trascendiendo al objetivo meramente punitivo).

### **5.2. Unidad de Análisis Financiero y Pericial**

5. Esta Unidad responde a la necesidad de perseguir el dinero defraudado al Estado por actos de corrupción. Cuenta con dos líneas de acción: de un lado, un área dedicada a ejecutar los embargos trabados, para asegurar el pago de las reparaciones civiles y proponer nuevos mecanismos para obligar a las personas morosas a pagar; y de otro, un área dedicada a la detección y repatriación de fondos provenientes de actividades ilícitas (decomiso e incautación). Así, le corresponde a esta Unidad el cobro de las reparaciones civiles y la repatriación de activos generados por actos de corrupción.

## **6. Comisión de Alto Nivel Anticorrupción**

1. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) fue creada por Decreto Supremo N° 016-2010-PCM de fecha 28 de Enero del año 2010, como un espacio de coordinación entre los principales poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, representantes de los Gobiernos Regionales y Locales, gremios empresariales, el Acuerdo Nacional y la sociedad; para unir esfuerzos y proponer políticas a mediano y largo plazo para prevenir y combatir la corrupción que afecta al país. Desde el enfoque de los elementos del diseño institucional modular, la CAN cumple la función técnica de propuestas en orden de prevenir y combatir la corrupción,<sup>27</sup> sin tener incidencia directa en ámbitos de investigación, control, y mucho menos, juzgamiento e imposición de sanción.

2. Actualmente, sus funciones se encuentran reguladas por la Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, de fecha 04 de Enero de 2013, señalándose los siguientes aspectos:

- Proponer al Poder Ejecutivo las políticas de corto, mediano y largo plazo para la prevención y lucha contra la corrupción de manera intersectorial e intergubernamental.
- Proponer al Poder Ejecutivo el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.
- Fomentar y propiciar una cultura de valores en la sociedad peruana.
- Coordinar con las entidades responsables su contribución al cumplimiento de las normas de transparencia y ética y la participación ciudadana, el conocimiento del accionar de los funcionarios públicos,

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, el 7 de noviembre de 2013 se aprobó en el Pleno del Congreso el Proyecto de Ley N° 1978-2012-PE que plantease la CAN, con el objetivo de modificar el concepto penal de funcionario público, previsto en artículo 425 del Código Penal.

los actos de la administración y el manejo presupuestal de cada entidad.

- Promover la articulación de esfuerzos de las entidades responsables de la investigación y sanción de actos de corrupción.
- Coordinar con las Comisiones Regionales Anticorrupción la ejecución de la política y el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción a nivel regional.
- Exponer ante el Pleno del Congreso de la República el informe anual sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

3. En el ámbito local, los Gobiernos Regionales y Locales deben implementar Comisiones Regionales y Locales Anticorrupción, a las que la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción realiza el seguimiento, en coordinación con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

Tal como se ha señalado, corresponde a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, según el artículo 1 de su norma de creación y el artículo 3 inciso b) de su Reglamento, aprobado mediante Acuerdo N° 003-2010-CAN, realizar la supervisión y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción así como su actualización. El primer Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción se dio para el periodo 2008-2011, culminando su vigencia en el mes de diciembre de 2011. El segundo y vigente Plan ha sido aprobado para el periodo 2012-2016, mediante Decreto Supremo N°119-2012-PCM, de fecha 09 de Diciembre de 2012.

Dentro de los aportes más relevantes que plantea el actual Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción se encuentra la definición operativa que propone del término corrupción, delimitándola en el *“Uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”*.

El referido Plan hace hincapié en los siguientes aspectos de la definición, que transcribimos, debido a su claridad e importancia:

- Uso indebido del poder: En todo acto de corrupción existe un claro uso indebido del poder que se materializa en la intención de evitar o infringir una determinada norma que obliga a determinados actores a mantener o cumplir con ciertas acciones. Estas normas por lo general tienen naturaleza positiva y son de carácter penal o administrativo; no obstante, también existen otras normas o códigos de naturaleza política, ética o cultural cuyas violaciones -en algunos casos- si bien no llegan a configurar conductas típicas y antijurídicas que les den un carácter de ilegalidad, por lo general influyen en la percepción ciudadana sobre los límites o ámbitos de la corrupción. En complemento, algunos consideran que existe un tipo de corrupción de carácter legal, que si bien se trata de actos que no infringen las leyes vigentes generan beneficios indebidos para sus autores. Esta conducta es típica por ejemplo en el caso de los contadores que aprovechándose de ambigüedades en las normas tributarias ayudan a los contribuyentes a evadir impuestos o el aprovechamiento de un cargo público para que su conducta pueda expresarse en una acción o en una omisión deliberada dependiendo de las

circunstancias y por lo general se realiza en un marco de discreción u ocultamiento por parte de sus actores.

- Beneficio irregular: Todos los actos de corrupción buscan lograr un beneficio que de una manera legal no se hubiera obtenido. Estos beneficios son de distinta naturaleza y no están restringidos solamente al ámbito económico pudiendo presentarse beneficios relacionados con la influencia, el poder político, entre otros. Este beneficio no necesariamente está relacionado con una persona en particular ni con un beneficio exclusivo para quien comete el acto de corrupción pudiendo ser beneficiarios parientes, superiores, miembros de grupos sociales, políticos, religiosos, entre otros.
- Consecuencias multidimensionales: Los actos de corrupción tienen consecuencias de distinta naturaleza que complejizan el fenómeno obligando a considerar distintos enfoques según sea el caso. Hay: a) *consecuencias económicas* que se presentan cuando el acto de corrupción afecta o disminuye el presupuesto público al impedir que se recaude con regularidad los ingresos provenientes de los servicios públicos, o cuando el costo de la corrupción es asumido por el agente corruptor ajeno a la administración sin afectar directamente el volumen de ingresos del Estado; b) Hay *consecuencias políticas*, que implican la pérdida de legitimidad de la autoridad en razón a que el ejercicio del poder deja de atender asuntos públicos en favor de intereses privados. Así, "la corrupción atenta contra el desarrollo integral de los pueblos" (Exp. N° 1271-2008-HC), como ha reconocido el Tribunal Constitucional en alusión al preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción; y por último, c) una *afectación negativa los derechos humanos* al impedir el acceso a los servicios públicos en forma regular a los ciudadanos. "La corrupción pone los servicios públicos básicos fuera del alcance de los que no pueden darse el lujo de pagar sobornos. Al desviar los escasos recursos destinados al desarrollo, la corrupción también hace más difícil satisfacer necesidades fundamentales, como las de alimentación, salud y educación" (UNODC, 2005: 1).

4. Por último, dentro de los objetivos que plantea el vigente Plan, se tienen: 1) Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción; 2) Prevención eficaz de la corrupción; 3) Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial; 4) Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción; y 5) Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción.

## **7. Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú**

1. La Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú (DIRCOCOR-PNP) trabaja conjuntamente con las Fiscalías y Juzgados Penales Anticorrupción, conforme a la Resolución de Fiscalía de la Nación N° 774-2005-MP-FN del 08 de Abril de 2005 y la Resolución Administrativa N° 154-CE-PJ del 13 de Agosto

de 2004, respectivamente, las que disponen que el Ministerio Público y los Jueces Penales Especiales Anticorrupción conozcan las denuncias y procesos penales por delitos de corrupción la Policía Nacional del Perú cumple el rol de investigador por excelencia en el diseño institucional modular anticorrupción.

2. Debido a la trascendencia de esta Dirección Policial en la lucha contra la corrupción, instituciones importantes del Estado como la Contraloría General de la República, al amparo de su Ley Orgánica (Ley N° 27785), incorporó en su seno a efectivos policiales de esta Dirección Especializada, conformando la División de Policía Adscrita a la Contraloría General de la República, dentro de los órganos de ejecución de la DIRCOCOR-PNP.

## **8. Gobiernos Regionales y Locales**

1. Los Gobiernos Locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. El gobierno local también es conocido por el nombre de “municipio”, pudiendo dividirse en municipalidad distrital, provincial o centro poblado. Sus competencias, funcionamiento, atribuciones y demás están reguladas por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Respecto a la labor de lucha contra la corrupción, los Gobiernos Locales cuentan con competencias de fiscalización tanto a nivel del Concejo Municipal como de cada uno de sus regidores<sup>28</sup>.

En lo que respecta al Concejo Municipal, éste cuenta con las siguientes atribuciones en materia de fiscalización de la administración edil:

- Solicita la realización de exámenes especiales, auditorías económicas y otros actos de control.
- Autoriza y atiende los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización.
- Autoriza al procurador público municipal para que, en defensa de los intereses y derechos de la municipalidad y bajo responsabilidad, inicie o impulse procesos judiciales contra los funcionarios, servidores o terceros respecto de los cuales el órgano de control interno encuentre responsabilidad civil o penal; así como en los demás procesos judiciales interpuestos contra el Gobierno Local o sus representantes (actúa como demandante).
- Fiscaliza la gestión de los funcionarios de la municipalidad (actúa como controlador).

2. Asimismo, resulta de cabal importancia la exigencia de transparencia fiscal a la que están obligados los Gobiernos Locales, la cual debe considerarse como una medida de prevención de la comisión de actos de corrupción dentro de la administración municipal. Por dicha exigencia, los Gobiernos Locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y a otras conexas en su manejo de

---

<sup>28</sup> Artículo 10°, numeral 4, de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972)

los recursos públicos. Estas normas a su vez constituyen un elemento fundamental para la generación de confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado, así como para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos. Los gobiernos locales deben contar con portales de transparencia en Internet, siempre y cuando existan posibilidades técnicas en el lugar. Cuando ello no es posible, deben cumplir con publicar periódicamente la información respectiva a través de otro medio de comunicación social.

3. En el otro nivel de los Gobiernos locales previstos en la Constitución Política del Perú, los Gobiernos Regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, y garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Sus funciones y competencias se encuentran reguladas por la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En el ámbito de lucha contra la corrupción, el Consejo Regional es el órgano encargado de fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional. Es una obligación funcional de los Consejeros Regionales el fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del Gobierno Regional u otros de interés general.

4. Por último, y dentro de sus atribuciones generales, el Consejo Regional tiene como función el fiscalizar la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales y la calidad de los servicios, fomentando la participación de la sociedad.

### **III. CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE LAS INSTITUCIONES**

1. El análisis de este apartado nos remite, en un primer término, a la discusión que existe en torno a la dualidad derecho penal - derecho administrativo sancionador, en el Perú.

2. A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina o Europa, en el Perú, la articulación entre la normativa penal y la administrativa sancionadora se encuentra en un nivel de desarrollo incipiente. A pesar de que las previsiones normativas contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>29</sup> y en el Nuevo Código Procesal Penal<sup>30</sup> señalan expresamente la "preeminencia" de la jurisdicción penal sobre la administrativa (sancionadora), en la práctica las instituciones no determinan (absteniéndose o avocándose) su participación en la investigación de un hecho en función de criterios de preeminencia o de

---

<sup>29</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, artículo 230°, inciso 10, que señala: "Principios de la potestad sancionadora administrativa.- La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...) 10. Non bis in idem.- No se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento."

<sup>30</sup> Decreto Legislativo N° 957, Nuevo Código Procesal Penal, artículo III del Título Preliminar: "Interdicción de la persecución penal múltiple.- Nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas. El derecho penal tiene preeminencia sobre el derecho administrativo."

especialidad. Al contrario, ante un mismo hecho pueden concurrir investigaciones simultáneas del Congreso, de la Contraloría, de la Fiscalía y de la propia entidad afectada.

La Corte Suprema entiende que la jurisdicción penal y la administrativa sancionadora no pueden concurrir, pues, según su punto de vista, protegerían órdenes jurídicos diferentes<sup>31</sup>. El Tribunal Constitucional, por su parte, tras marchas y contramarchas se sitúa en la misma perspectiva<sup>32</sup>. No hay, pues, según los fallos de nuestros máximos tribunales, posibilidad de concurso entre el ámbito penal y el administrativo sancionador, en el ordenamiento jurídico peruano. Ambos tipos de sanciones pueden concurrir en un mismo caso. Esto, evidentemente, tiene en un reflejo en la actuación de los órganos administrativos sancionadores, de los órganos de control e investigación, y de los órganos de persecución del delito, pues todos están facultados a actuar desarticuladamente y proyectar su actuación sobre un mismo caso, a la vez.

Esta posible concurrencia múltiple de investigaciones (y de investigadores) es de especial evidencia cuando se trata de casos de corrupción de funcionarios, ya que está de por medio la protección de la Administración pública y, por tanto, existen diversas instancias que intervienen para cautelar el correcto funcionamiento de la administración pública. Si a eso se añaden otros factores extralegales, como por ejemplo, el impacto mediático del caso, es posible ver cómo se activan inmediatamente investigaciones simultáneas en la Fiscalía, la Contraloría y hasta el

---

<sup>31</sup> Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, del 16 de noviembre de 2007, estableció como precedentes vinculantes los fundamentos jurídicos Cuarto y Quinto de Sentencia de la Sala Penal Permanente, del 7 de junio de 2006, en el Recurso de Nulidad N° 2090-2005 LAMBAYEQUE, según los cuales: *"...Cuarto.- Que el procedimiento administrativo sancionador busca garantizar solo el funcionamiento correcto de la Administración Pública, las sanciones disciplinarias tienen, en general, la finalidad de garantizar el respeto de las reglas de conducta establecidas para el buen orden y desempeño de las diversas instituciones colectivas y, como tal, suponen una relación jurídica específica y conciernen solo a las personas implicadas en dicha relación y no a todas sin distinción, como acontece en general con las normas jurídico penales; que las medidas disciplinarias constituyen la contrapartida de los deberes especiales a que están sometidos sus miembros y el Derecho Administrativo Sancionador no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación; que, en cambio, el delito siempre debe contener un mayor contenido del injusto y de culpabilidad, que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo al bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa..."*. Un ejemplo actual de este entendimiento lo refiere el dictamen de la Fiscalía de la Nación respecto de la evaluación de una serie de indicios que presuntamente vinculaban jurídico-penalmente a un congresista de la República. En el documento de archivo se lee expresamente: "El Ministerio público como órgano constitucional autónomo encargado de perseguir el delito no puede ni debe pronunciarse por actos no penales dentro del ámbito de la administración pública o por ciertos ilícitos administrativos, que de ser el caso deben investigarse por la instancia correspondiente" -Fiscalía de la Nación: Investigación N° 037-2014, del 12 de septiembre de 2014-.

<sup>32</sup> En la sentencia del 16 de abril de 2003, recaída en el Expediente 2050-2002-AA/TC, el Tribunal Constitucional, hizo extensiva a la potestad sancionadora de la administración diversos principios que rigen en el derecho penal, entre los cuales está el *ne bis in idem*. No obstante, posteriormente, esta línea jurisprudencial fue debilitándose y actualmente puede afirmarse que existe una línea jurisprudencial definida del Tribunal Constitucional que señala que tal principio no resulta de aplicación entre el Derecho Penal y el Administrativo Sancionador. Véase, solo como ejemplo, la Sentencia del 20 de mayo de 2008, en el Exp. N° 7818-2006-PHC/TC LIMA, asunto Toledo Touzet.

Congreso, sin perjuicio de que se recurra a sanciones administrativas a nivel de la Entidad.

3. En tal medida, más que un “conflicto de competencias”, lo que se puede apreciar en lo dicho en los párrafos precedentes es una superposición de competencias y de actuaciones por parte de los diversos actores que aplican las normas anticorrupción. En realidad, esta respuesta múltiple del Estado, más que significar una limitante a la lucha contra la corrupción, pone en tela de juicio la legitimidad de esta respuesta pública frente al delito. Por tanto, la avocación simultánea de órganos de control e investigación ante un mismo hecho debe analizarse desde el punto de vista del ejercicio legítimo del *ius puniendi* estatal (limitado por el principio de proporcionalidad y la prohibición del *bis in ídem*).

4. Cabe dejar anotada la discrepancia que generó el rol que el Nuevo Código Procesal Penal otorga a la Policía Nacional del Perú en la investigación del delito. En efecto, de acuerdo al artículo 60 del Nuevo Código, El Ministerio Público es el titular del ejercicio de la acción penal y conduce desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, señala norma, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función. A su vez, el artículo 65.3 dispone que cuando el Fiscal ordena la intervención policial, precisa su objeto y, de ser el caso, las formalidades específicas que deberán reunir los actos de investigación para garantizar su validez, dejando sentado claramente que la función de investigación de la Policía Nacional estará sujeta a la conducción del Fiscal.

Los artículos 67.2 y 68 del Código Procesal Penal reiteran que los Policías que realicen funciones de investigación están obligados a apoyar al Ministerio Público para llevar a cabo la Investigación Preparatoria y que la Policía Nacional ejerce sus atribuciones en la investigación, bajo la conducción del Fiscal.

Por su parte, el artículo 332, referido al Informe Policial, señala que este contiene los antecedentes que motivan la intervención policial, la relación de las diligencias efectuadas y el análisis de los hechos investigados, absteniéndose de calificarlos jurídicamente y de imputar responsabilidades.

Finalmente, el artículo 333 dispone la creación de un mecanismo de Coordinación Interinstitucional de la Policía Nacional con el Ministerio Público, como órgano especializado encargado de coordinar las funciones de investigación de dicha institución con el Ministerio Público, de establecer los mecanismos de comunicación con los órganos de gobierno del Ministerio Público y con las Fiscalías, de centralizar la información sobre la criminalidad violenta y organizada, de aportar su experiencia en la elaboración de los programas y acciones para la adecuada persecución del delito, y de desarrollar programas de protección y seguridad.

Este nuevo esquema de la investigación del delito conlleva a que la Policía Nacional asuma un rol de *auxiliar* en la misma, lo cual viene siendo cuestionado, al punto que, recientemente, el Poder Ejecutivo, haciendo uso de su iniciativa legislativa, ha planteado al Congreso diversas reformas al Código Procesal Penal, que pretenden dotar de mayores competencias a la Policía Nacional en la investigación, tales como la toma de declaraciones sin la participación del Fiscal o la inclusión en el



informe policial de recomendaciones sobre los actos de investigación necesarios para el total esclarecimiento de los hechos<sup>33</sup>.

Habrá que esperar a la decisión del Congreso respecto a las reformas planteadas por el Ejecutivo, sin embargo, debido a que éstas son planteadas como medidas urgentes y necesarias para la lucha contra la inseguridad ciudadana, es posible que sean acogidas por el Parlamento. De ser así, la superposición de actuaciones tendrá un añadido de confusión adicional.

#### **IV. COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

1. Si bien se aprecia situaciones conflictivas, también se aprecian acuerdos institucionales de coordinación como:

- Convenio Específico Tripartito de Cooperación Interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República:

El Convenio Específico Tripartito, de fecha 17 de Julio de 2012, tiene por objeto la implementación de acciones concretas entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría, para la actuación conjunta, eficaz y eficiente en casos de corrupción de funcionarios, con especial énfasis en los delitos calificados como graves, complejos y de repercusión nacional. Para ello, estas tres instituciones asumen los siguientes compromisos:

- El Poder Judicial se compromete a instituir, al amparo de la legislación vigente, un sistema específico de competencia penal para los delitos contra la administración pública siempre que se traten de delitos graves, complejos, y que tengan repercusión nacional, o que sus efectos superen el ámbito de un Distrito Judicial o que se cometan por organizaciones delictivas.
- Por su parte, el Ministerio Público se compromete a designar a los Fiscales Especializados en Delitos de Corrupción de Funcionarios encargados del conocimiento de delitos contra la administración pública, siempre que sean graves, complejos y que tengan una repercusión nacional, o cuyos efectos superen el ámbito de un Distrito Judicial o que se cometan por organizaciones delictivas; y a establecer, conjuntamente con la Contraloría General de la República, protocolos especialmente estructurados con la finalidad de articular sus competencias, para el fortalecimiento de las acciones institucionales en la lucha contra la corrupción.
- Por último, la Contraloría se compromete a constituir un Equipo de Auditoría Forense para realizar acciones especializadas de verificación y evaluación de los actos y resultados producidos por las entidades en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales; y a establecer, conjuntamente con el Ministerio Público, protocolos especialmente estructurados con la finalidad de articular sus competencias, para el fortalecimiento de las acciones institucionales en la lucha contra la corrupción.

#### **V. CASOS PARADIGMÁTICOS DE CORRUPCIÓN EN EL PERÚ**

---

<sup>33</sup> Proyecto de Ley N  1980-2012/PE, presentado al Congreso el 6 de marzo de 2013.

Los casos más mediáticos de corrupción que se han dado en el Perú han involucrado a altos funcionarios del gobierno. A continuación pasamos a hacer un breve recuento de ellos:

## **1. “Compra de congresistas” (2000)**

En Julio del 2000 Alberto Fujimori asumió su tercer periodo consecutivo de mandato presidencial. Junto con él fueron elegidos 120 congresistas de distintas bancadas.

El 14 de septiembre de 2000 se hizo público un video en el cual se veía reunidos al recién electo congresista Alberto Kouri con al asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres, en una sala del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). El vídeo mostraba cómo Kouri recibía 15 mil dólares como contraprestación por su cambio de bancada. Kouri renunció a la bancada del partido Perú Posible, con la que llegó al Congreso y se unió al oficialismo, para permitir, junto a otros congresistas llamados “tránsugas”, obtener la mayoría en el Congreso al fujimorismo.

Tras la presentación del vídeo, se hicieron públicas múltiples cintas adicionales en las que se apreciaba a Montesinos sobornando a diversos personajes del país, no solo políticos, sino también a jueces, periodistas, empresarios, figuras del entretenimiento y otras personalidades influyentes. Esto motivó que Montesinos pretenda huir de la justicia, pero fue capturado en Panamá. Posteriormente Alberto Fujimori salió del país el 13 de noviembre de 2000 para participar en la cumbre de la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) en Brunei, pero no regresó, sino que envió su renuncia a la presidencia por fax, solo seis días después de su partida. Esta renuncia no fue aceptada por el Congreso, que, en su lugar, declaró la vacancia presidencial por "incapacidad moral permanente", el 21 de Noviembre de 2000.

El 13 de Febrero de 2003, la Sala Penal Especial de la Corte Suprema condenó a Alberto Kouri a seis (06) años de prisión y el pago de 500,000 Soles de reparación civil por los delitos de cohecho y enriquecimiento ilícito.

En marzo de 2003, INTERPOL dispuso una orden de detención en contra de Fujimori por su presunta responsabilidad en asesinatos extrajudiciales. El 21 de julio de 2003 el gobierno peruano solicitó formalmente su extradición de Japón, por su presunta responsabilidad en los casos Barrios Altos y La Cantuta. En octubre 2004, el Perú fundamentó además esta solicitud en el caso del pago de una indemnización de \$15 millones de dólares a favor de Montesinos en el año 2000.

El 6 de noviembre de 2005 Fujimori ingresa a Chile teniendo vigente la orden de arresto de la Interpol, por lo que la Corte Suprema de Chile ordena su detención, mientras esperaba la solicitud formal de extradición del gobierno peruano. Esta solicitud fue entregada en enero 2006 y presentó 12 cargos (10 por corrupción y 2 por violaciones de derechos humanos). Posteriormente, la Corte Suprema chilena aprobó la extradición de Fujimori por siete cargos -dos por derechos humanos y cinco por corrupción-. El 22 septiembre de 2007, Fujimori fue extraditado al Perú.

El 30 de septiembre de 2009, la Sala Penal Especial condenó al ex presidente Alberto Fujimori a seis (06) años de prisión por un conjunto de casos, entre ellos, los pagos a los congresistas tráfugas. En dicha oportunidad, Fujimori fue sentenciado como autor de los delitos de peculado doloso (mal uso de fondos públicos), contra la administración pública (corrupción funcionarios) y violación del secreto de las comunicaciones. El Tribunal Supremo también determinó el pago de una reparación civil a favor del Estado por 24'060,216 nuevos soles. Este proceso se dio con ocasión de que el ex mandatario se acogió a la figura de la sentencia anticipada.

Como se aprecia, el caso del vídeo Kouri-Montesinos tiene un gran significado en la historia de la lucha contra la corrupción en el Perú. No solo motivó la caída de un régimen presidencial, sino un cambio de paradigma en las políticas públicas de lucha contra la corrupción.

El juzgamiento de estos casos involucró no solo la creación de órganos de persecución del delito especializados en materia de lucha contra la corrupción (Juzgados, Fiscalías, procuradurías), sino la activa participación de los mismos. La detención, juzgamiento y condena de Fujimori, Montesinos, así como la de Kouri y otros personajes de los denominados "vladivideos" dan cuenta de una gestión exitosa de estos casos.

## **2. "El Caso Almeyda" (2002)**

En Enero de 2004, se dio a conocer una grabación en audio de la conversación sostenida entre el ex jefe del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y del Instituto de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI), César Almeyda Tasayco, y el fallecido general (r) Oscar Villanueva, donde el primero de ellos negociaba dinero con este último a cambio de ayudarlo con sus trámites judiciales. Villanueva, que era considerado brazo derecho de Vladimiro Montesinos, se suicidó en el año 2002 luego de ser acusado de manejar los fondos de los negocios ilícitos de Montesinos.

En la conversación se hace referencia a una negociación de "tomos", donde cada "tomo" consistía en un monto de US\$25 mil. Siendo que, Almeyda aseguró tener relación con el entonces Ministro de Justicia, Fernando Olivera, e indicó a Villanueva que tenía contactos con el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y con los jueces anticorrupción que veían el caso de Villanueva.

Asimismo, en el escándalo aparece comprometido también Fernando Olivera, quien -al momento de ocurrida la conversación (2001)- era Ministro de Justicia del entonces presidente Alejandro Toledo. Olivera fue acusado mediáticamente de haber buscado contacto con diversos presos por casos de corrupción a los que les pidió información a cambio de ciertos beneficios a través de intermediarios. También estuvo involucrado el general Daniel Mora quien fuera jefe del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) y a quien se le acusó de intentar comprar el audio acusador. Otro de los implicados fue Jorge Toledo (sobrino del presidente) quien, según se dijo, actuó en este negocio clandestino como enlace con el Palacio de Gobierno.

El 05 de Junio de 2007, la Cuarta Sala Especial condenó al ex asesor presidencial, César Almeyda, a cuatro (04) años de prisión efectiva por haber

negociado ilegalmente información con Óscar Villanueva. Asimismo se le inhabilitó por tres años para ejercer cualquier cargo público, y se le ordenó el pago de una reparación civil ascendente a 50 mil nuevos soles a favor del Estado. Sin embargo, su defensa presentó un recurso ante los magistrados para que se le otorgue la libertad condicional por exceso de carcelería, que finalmente fue admitido.

Si bien en el caso Almeyda se llegó a una condena, el caso dejó abiertas una serie de dudas en relación con la existencia de una nueva red de corrupción al más alto nivel en el Estado. En efecto, Almeyda no solo gozaba de la plena confianza del Presidente de la República de aquél entonces (Alejandro Toledo), sino que fue designado en puestos claves, para temas que involucraban directamente al Mandatario, como ocurrió con la declaración de insolvencia y posterior venta de las acciones de Canal 4, durante la cual Almeyda ejerció el cargo de Presidente de INDECOPI.

Como se puede apreciar en una comparación con los casos anteriores y posteriores, en el caso Almeyda no se aprecia un alto nivel de investigación y la sanción recibida por el ex asesor presidencial es relativamente baja.

### **3. “El Congresista Comepollo” (2008)**

En agosto del 2008 se dio a conocer al país que el congresista del Partido Político Unión por el Perú (UPP) José Anaya Oropeza engañó a la administración del Congreso con facturas fraguadas para obtener un indebido reembolso económico por sus supuestos gastos operativos. Entre las facturas falsificadas se encontraban tres recibos por consumo de pollos a la brasa de S/.369, S/.428 y S/.397, respectivamente, y una de S/.4574 por un pasaje a Europa que él no pago.

Estos hechos configuraron los delitos contra la administración de justicia en la modalidad de falsa declaración en procesos administrativos, falsificación de documentos y para efectos del presente informe, de especial importancia la comisión del delito de peculado por apropiación.

A raíz de los hechos denunciados, con fecha 22 de Agosto de 2008 el pleno del Congreso acordó que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales se pronuncie sobre la responsabilidad por los hechos denunciados y el consecuente levantamiento de la inmunidad parlamentaria al citado congresista, otorgando para tal efecto un plazo de 15 días útiles. Además de los delitos en mención, Anaya habría infringido los artículos 38°, 39° y 45° de la Constitución Política del Perú.

El 25 de septiembre de 2008, la Subcomisión dio a conocer los resultados de su investigación, aprobando la acusación constitucional contra Anaya, disponiéndose desafuero. Horas antes fue suspendido de su labor Parlamentaria por el Pleno del Congreso, por el plazo de 120 días sin goce de haber. Es así que a José Anaya se le suspendió de sus deberes y derechos funcionales (inmunidad parlamentaria) durante todo el tiempo en que duraría el proceso judicial al que fue sometido por los delitos antes mencionados.

Recibida la acusación constitucional, con fecha 24 de septiembre de 2010, la Primera Fiscalía Suprema Penal solicitó que se condene al ex congresista Anaya a

ocho (08) años de prisión efectiva por haber falsificado comprobantes de pago en consumo de pollo a la brasa y pasajes terrestres, y simulado la compra de un pasaje aéreo a Italia, en mayo de 2007, para acreditar sus gastos operativos con el fin de solicitar el reintegro. El dictamen del Fiscal Supremo concluyó que Anaya incurrió en los delitos de falsa declaración en procesos administrativos, falsificación de documentos y peculado.

El 14 de Octubre de 2010 la Sala Penal Especial dispuso el inicio al juicio oral en contra del ex congresista Anaya por los hechos antes citados, siendo condenado el 11 de Febrero de 2011, a 5 años de prisión efectiva y al pago de 50 mil nuevos soles de indemnización a favor del Estado, por los delitos en mención. El ex congresista Anaya fue detenido después de leerse la sentencia y conducido al penal donde purga condena hasta la fecha.

Dicha sentencia fue confirmada por la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia, con fecha 03 de Noviembre de 2011, que declaró no haber nulidad en la sentencia de fecha 11 de Febrero del citado año.

En mayo de 2014, el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda de Habeas Corpus presentado por la defensa del ex congresista.

#### **4. Caso Petroaudios (2008)**

El 5 de octubre de 2008 se hicieron públicas una serie de grabaciones telefónicas en las que se escuchaba a Alberto Quimper, en aquel entonces miembro del Directorio de PERUPETRO (empresa estatal), y Rómulo León Alegría, asesor de la empresa noruega Discover Petroleum International S.A. (DISCOVER), poniéndose de acuerdo para que se le otorgue la buena pro a la empresa noruega a cambio del otorgamiento de una contraprestación ascendente a \$10,000 mensuales a favor de Quimper. En ese momento, DISCOVER se encontraba postulando en el concurso público convocado por la empresa estatal para la adjudicación de lotes para la exploración y explotación de hidrocarburos en el norte y la selva del Perú.

Estos audios desataron un escándalo que impactó directamente en la gestión de Alan García Pérez, quien en ese momento se encontraba ejerciendo su segundo periodo de gobierno (2006 a 2011), debido a que Rómulo León además de ser militante del APRA (partido del gobierno) y ex Ministro de Pesquería durante el primer gobierno del entonces presidente, mantenía una participación muy cercana con el círculo allegado al Presidente, entre ellos, el Premier Jorge del Castillo, cuyo nombre también fue mencionado en los referidos audios con ocasión de buscar un favorecimiento a la empresa noruega.

Pero el caso va más allá, e involucra diversos temas y aspectos que dificultan su investigación. Por un lado, se puede apreciar un bloque de asuntos vinculados con espionaje político e industrial realizado por empresas privadas de seguridad, integradas por personal militar en retiro (y algunos en actividad) de la Marina de Guerra del Perú. Aquí sobresale el nombre de la empresa Business Track aunque hay otras. Su metodología era la "siembra" de micrófonos (grabación o escucha telefónica) o el "chuponeo" (interceptación telefónica) para luego hacerles barridos electrónicos.

El otro aspecto que sale a relucir en el caso, es el de la corrupción. Se habla de hasta de cuatro rubros involucrados: cemento, banca, construcción de infraestructura (sobre todo hospitales) e hidrocarburos (petróleo y gas). Algunos negocios ilícitos se llegaron a concretar y otros no. Con severos indicios de lobby y gestión de intereses que incurren en el campo de lo delictivo.

El caso condujo a la detención, entre otros, de León Alegría y Quimper, y la renuncia del propio Presidente del Consejo de Ministros, produciéndose la caída del gabinete. No obstante, el Congreso no aprobó el desafuero de los miembros del gabinete.

El 21 de octubre de 2008, la Segunda Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, formalizó entre otros, denuncia penal contra Rómulo León Alegría y Alberto Quimper, por los delitos de patrocínio ilegal, cohecho pasivo propio, negociación incompatible y tráfico de influencias. El principal escollo de la fiscalía era lograr la admisión en juicio de los audios donde constan las grabaciones telefónicas, pues se cuestionaba que tales escuchas resultaban ser prueba ilícita o prohibida. No obstante, la experiencia adquirida en los años de lucha contra la corrupción que se vienen llevando a cabo desde el Ministerio Público, permitieron sustentar la admisibilidad de dichas pruebas.

El Tercer Juzgado Penal Especial (Exp: 105-2008), abrió instrucción contra Rómulo León y Alberto Quimper por los delitos de Tráfico de Influencias, Cohecho Pasivo, Negociación Incompatible y Patrocínio Ilegal, en octubre de 2008, pero el plazo de la etapa de instrucción ha sido ampliado en más de una ocasión, entre otros criterios, porque el proceso fue declarado complejo, debido a que se encuentran involucrados funcionarios públicos y empresarios de diversos sectores y niveles jerárquicos. Esto motivó que a Rómulo León Alegría y Alberto Quimper se le revoquen los mandatos de detención provisional que existían en su contra, al haberse excedido los plazos de dichas medidas sin recibir sentencia por parte de la Sala:

- En lo que respecta a Rómulo León Alegría, en un primer momento, con fecha 29 de Noviembre de 2011, se le revocó el mandato de detención provisional y se le impuso detención domiciliaria. Y, en una segunda oportunidad, con fecha 04 de Julio de 2012, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema revocó la detención domiciliaria por comparecencia. El día 24 de octubre de 2014, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria declaró Fundada la Excepción de Improcedencia de Acción (medio técnico de defensa que prevé el Nuevo Código Procesal Penal peruano) interpuesta por la defensa del Sr. León Alegría, y en consecuencia, dispuso el Sobreseimiento de la causa respecto del delito de tráfico de influencias (delito de corrupción tipificado en el artículo 400 del Código Penal peruano). Es decir, en los hechos investigados, no existen elementos que configuren la realización ni la existencia del delito de tráfico de influencias. Cabe señalar que el juez de la causa extendió de oficio la excepción de improcedencia de acción a favor de otro de los imputados en el proceso, el Sr. Fortunato Canaán Fernández.
- Por su parte, en el caso de Alberto Quimper, éste quedó libre tras una resolución del Tribunal Constitucional de fecha 10 de septiembre de 2012, en la que se ordenó su libertad tras haberse declarado fundado el hábeas corpus

interpuesto contra la resolución judicial que ordenó su encarcelamiento cuando ya había cumplido 36 meses en prisión sin ser sentenciado. En su condición de imputado, el día 30 de octubre de 2014 la Tercera Sala Penal Liquidadora de Lima resolvió declarar fundada la excepción de prescripción deducida por la defensa de Alberto Quimper Herrera. Dicho de otro modo, la Tercera Sala Penal Liquidadora declaró que la acción penal está extinta en contra del Sr. Quimper, ante lo cual las autoridades estatales correspondientes realizaron la impugnación pertinente.

Tras seis (06) años de procesamiento no existe una sentencia que permita establecer los niveles de responsabilidad en este caso. Sin embargo, conforme a lo indicado, sí existen avances procesales respecto de los niveles de no responsabilidad.

## **5. Caso Comunicore (2009)**

La Municipalidad Metropolitana de Lima mantenía con Relima, un contrato por el servicio de recojo de basura en la ciudad de Lima. Sin embargo, la Comuna Limeña dejó de cumplir con el pago de este servicio desde el año 1998. En el 2006 la deuda ascendía a 35.9 millones de soles, y la Municipalidad de Lima vuela a negociar la deuda y la forma de cancelación: se acepta pagar el monto de la deuda, pero en cuotas, en diez años y con bajos intereses. En ese contexto, la empresa Comunicore le compra a Relima dicha deuda por 15 millones de soles, subrogándose en la condición de acreedor de la Municipalidad de Lima. Tres días después, la Municipalidad de Lima le pagó a Comunicore el íntegro de la deuda.

La investigación revela que S/. 15,4 millones se depositaron en cuentas de funcionarios de Relima -luego de este primer pago la empresa Comunicore desapareció- y S/.16 millones restantes fueron cobrados por 47 humildes personas que no tenían relación alguna con ninguna de las dos empresas y que señalaron haber recibido 100 soles a cambio de recoger los referidos montos, que increíblemente se pagaron en efectivo.

La Primera Fiscalía Provincial Especializada en delitos de corrupción de funcionarios mediante dictamen fiscal del 9 de diciembre de 2010 formalizó denuncia penal contra el entonces alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio, y sus gerentes: Ángel Pérez, Juan Blest, Carlos Chávez, Carlos Asmat, Ulises Merino, en calidad de coautores por el presunto delito de colusión desleal en agravio del Estado – Municipalidad Metropolitana de Lima; y contra los representantes de Relima: Odilón Amado Junior, Miguel Garro, Guillermo Palacios, Rafael Ruiz, Henry Brachowicz, Sergio Guerra, Daniel Arias, José Pinillos, Joule Vila, Gonzalo Noya, en calidad de cómplices primarios por el mismo delito. Asimismo se formalizó denuncia penal contra Luis Castañeda, Juan Blest, Ulises Merino, en calidad de coautores, por el delito de malversación de fondos, en agravio del Estado – Municipalidad Metropolitana de Lima.

El debate que más relevancia mediática tiene este caso es la inclusión de Castañeda Lossio en el proceso penal, existiendo a lo largo de la instrucción una serie de pronunciamientos referidos a la exclusión del proceso del ex alcalde. Al respecto, se tiene:

- El 14 de septiembre de 2011, la Sexta Sala Especializada en lo Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima revocó la resolución que ordenó no abrir instrucción contra el ex alcalde Castañeda Lossio, dicha resolución dispuso su inclusión en la investigación en calidad de imputado.
- El 08 de Noviembre de 2012, el Décimo Segundo Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de Lima, archivó los cargos de colusión y malversación de fondos contra Castañeda. Según la resolución judicial, no existió “concertación entre éste, Relima y Comunicore” para el irregular pago. Además, consideró que esta sospechosa operación no afecta el patrimonio del Estado, al tratarse de una deuda que la comuna limeña debía cancelar. La Procuraduría Anticorrupción impugnó el fallo ante la Sexta Sala Penal de Lima.

De otro lado, el 6 de enero de 2012, la defensa de Castañeda Lossio interpuso una demanda de Habeas Corpus contra la resolución del 14 de septiembre de 2011, emitida por la Sexta Sala Especializada en lo Penal, alegando la supuesta vulneración del Principio Acusatorio y del derecho a la debida motivación de resoluciones judiciales. El 30 de enero de ese mismo año, el Décimo Octavo Juzgado Penal de Lima declaró infundada la demanda. De igual modo, el 11 de abril de 2012 la Segunda Sala Penal para Procesos con Reos en Cárcel confirmó la sentencia anterior y declaró nuevamente infundada la demanda constitucional de Hábeas Corpus.

El Tribunal Constitucional zanjó la controversia jurídica sobre el Habeas Corpus presentado por Luis Castañeda Lossio en su sentencia del 23 de agosto de 2013 -Exp. N° 02920-2012-PHC/TC- en la que declaró fundado el recurso constitucional interpuesto. De esta manera se puso punto final a las investigaciones contra el hoy electo alcalde de Lima, Luis Castañeda.

## **VI. DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS Y LOS BENEFICIOS DE LOS PROCESOS**

1. El Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (“FEDADOI”), fue creado por ley N° 28476, del 22 de Marzo de 2005, está adscrito al Pliego de la Presidencia del Consejo de Ministros, y es el encargado de recibir y disponer del dinero incautado proveniente de actividades ilícitas en agravio del Estado, entre ellas, las referidas a los casos de corrupción de funcionarios.

En lo que respecta al ámbito de lucha contra la corrupción, este Fondo no solo es el encargado de recibir los beneficios que se obtienen de dichos casos, sino también de distribuirlos a su favor, al respecto los incisos “d” y “h” del artículo 8° de la referida Ley señalan que el dinero recabado en el Fondo se destinará a las Procuradurías Anticorrupción del Ministerio de Justicia y a cubrir los honorarios profesionales y gastos correspondientes a las personas naturales o jurídicas que presten servicios profesionales relativos a las labores del Estado peruano en la lucha contra la corrupción.

## **VII. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS A LOS QUE ESTÁN SUJETOS ESTOS ACTORES**



1. Todas las dependencias públicas están sujetas al control del Congreso de la República, lo cual incluye a los titulares de las dependencias que tienen a su cargo la aplicación de la normatividad anticorrupción. Por tanto, la rendición de cuentas de estos funcionarios recae, en última instancia, en la fiscalización que realice el Parlamento sobre sus actividades. Esto se deduce de los artículos 96, 97 y 99 de la Constitución Política del Perú.

2. La potestad de imponer sanciones a los Altos Funcionarios del Estado la ejerce el Congreso mediante el mecanismo del Antejudio Político. En efecto, según el artículo 99 de la Norma Fundamental, corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los Fiscales Supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. Según el artículo 100° de la misma norma, el Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, puede suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad que pudiera corresponderle.

3. Existen también mecanismos al interior de las entidades para la rendición de cuentas de los funcionarios encargados de la aplicación de la normativa anticorrupción. Así, por ejemplo, en el caso del Ministerio Público, la Fiscalía Superior Coordinadora Anticorrupción es la encargada de informar periódicamente a la Fiscalía de la Nación, sobre las actividades de los Despachos Fiscales correspondientes y de velar por la oportuna gestión de las investigaciones sometidas al conocimiento de las Fiscalías Especializadas.

Para el caso del Sistema Nacional del Control, el Contralor General de la República presentar anualmente al Congreso de la República el Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República.

## **VIII. CONCLUSIONES**

El sistema jurídico peruano está en camino de implementación de un sistema anticorrupción. No puede afirmarse que este es un proceso culminado. Existen logros evidentes, pero también falencias que no pueden dejar de mencionarse.

Urge introducir en la legislación mecanismos normativos que permitan ordenar la participación de los órganos de persecución del delito en la investigación y sanción de los responsables de actos de corrupción. Ello requiere de un sinceramiento de las capacidades de cada actor involucrado y de la voluntad de ceder a los órganos respectivos una real preponderancia en la resolución de los casos. El afán de figuración o la desconfianza pueden ser el punto de inicio de la decisión de investigar un caso.

La investigación y juzgamiento de los casos de corrupción debe ser pronta y eficaz. La corrupción, junto con otros especiales asuntos (como la inseguridad

ciudadana), es un tema de particular sensibilidad para la ciudadanía, que mantiene su creencia de que las instituciones públicas no tienen capacidad ante este tipo de criminalidad.

La mayoría de las entidades que aplican normativa anticorrupción cumplen, en el marco del diseño institucional modular, funciones de control, investigación, juzgamiento e imposición de sanciones. Sin embargo, de acuerdo a la gravedad de los hechos y de las sanciones, cada entidad es fácilmente distinguible de las demás incluso cuando realizan la misma función. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Control de la Magistratura puede controlar, investigar y, en su caso, sancionar a un juez corrupto, lo mismo que el Ministerio Público y el Poder Judicial.

El control se yuxtapone, paradójicamente, entre las distintas instituciones que aplican normativa anticorrupción. Es decir, muchas entidades cuentan con mecanismos de investigación y sanción por conductas de corrupción de sus propios empleados o funcionarios, sin embargo, esas mismas entidades están sometidas al control de instituciones nacionales que también aplican, de forma directa o no, normativa anticorrupción. A su vez, incluso esas entidades nacionales supervisoras pueden estar sometidas a una investigación fiscal y a una eventual sanción penal de sus representantes, directores, presidentes o encargados. De esto se trata un sistema integral de aplicación de normativa anticorrupción, que si bien es altamente perfectible, no podemos dejar de ver sus buenos resultados.